

# Résumé d'évaluation

## Programme de mise à niveau des circuits de distribution

Pays : Tunisie

Secteur : Politique agricole

Évaluateur : Cabinet ACC Tunis & SIDES

Date de l'évaluation : juin 2015

### Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CTN 6012

Montant : prêt souverain de 11,50 M€

Taux de décaissement : 100 %

Signature de la convention

de financement : septembre 2008

Date d'achèvement : décembre 2015

Durée : 7 ans et 8 mois

### Contexte

Les circuits de distribution en Tunisie souffrent de nombreux dysfonctionnements.

Pour y remédier, l'État tunisien a mis en place, depuis 2007, un **programme de mise à niveau des circuits de distribution** (PMNCD) pour trois filières :

- fruits et légumes,
- viandes rouges et
- produits de la pêche.

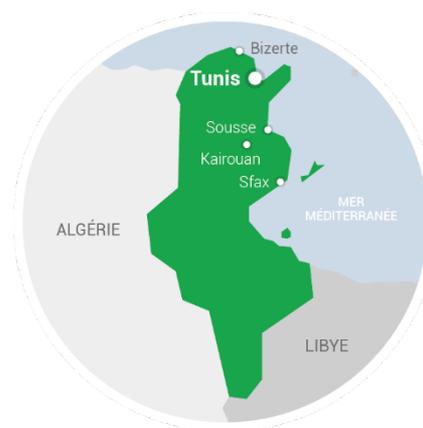
L'appui de l'AFD comprend deux composantes :

1. **une ligne de crédit de 28 M€**, initialement ramenée à 11 M€, affectée exclusivement à l'investissement en infrastructure municipale et à une partie de la composante d'appui institutionnel,
2. **et un don de 0,5 M€** pour le financement des études, des sessions de sensibilisation, et de l'appui à l'unité de gestion de projet.

### Intervenants et mode opératoire

La **maîtrise d'ouvrage** était assurée par le ministère du Commerce. La maîtrise d'ouvrage déléguée, par l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU), pour les abattoirs et les marchés de gros.

Le **bénéficiaire final** était les communes.



### Objectifs

Sur le plan technique :

- **rénovation** des équipements
- **mise à niveau** des conditions environnementales d'exploitation
- **garantie de la sécurité physique** du public et des commerçants
- **amélioration des conditions de travail** dans certains marchés secondaires

Sur le plan institutionnel :

- **pérennisation** de l'exploitation et de la maintenance des équipements
- **accroissement des capacités de gestion** des municipalités

### Réalisations attendues

- Des bâtiments **réhabilités et reconstruits**
- Des **ressources** propres des collectivités accrues
- **Mise à niveau de**
  - 27 marchés de gros et légumes,
  - 22 marchés aux bestiaux,
  - 12 abattoirs
  - et de 67 marchés municipaux.
- **Formation** des collectivités locales et des prestataires
- **Mise en place** d'un système d'information et de gestion de la qualité
- **Appui** aux structures maîtres d'ouvrage.

## Appréciation de la performance

### Pertinence

Le programme peut être considéré comme **globalement pertinent et conforme** à l'esprit de la mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles en Tunisie ainsi qu'à la logique d'intervention de l'AFD.

Cependant, la pertinence vis-à-vis de la maîtrise des prix, de la lutte contre le phénomène des marchés parallèles et de la qualité des produits n'est pas totalement assurée. Les communes et d'autres acteurs tels que les organisations professionnelles ou encore les services de la santé ont été **mal impliqués** dans le schéma du projet. Enfin, le **schéma d'organisation et de pilotage prévu** n'est pas pertinent et le **nombre de projets retenus est trop élevé**.

### Efficacité

Le **taux de réalisation global à fin 2015 sera de 70 %** en nombre et en montant par rapport à la cible retenue des 110 équipements et continuera à progresser dans les prochaines années. Par contre, le **taux de réalisation de la composante institutionnelle est quasi nul** (si on exclut l'achat des véhicules) et **aucune action de formation des acteurs de terrain n'a été réalisée**. Pour les équipements concernés par le programme, la rénovation physique a bien été faite. Cependant, pour un certain nombre d'opérations, faute de moyens suffisants, les communes ont dû restreindre les exigences techniques et annuler l'acquisition d'équipements initialement prévue. Par ailleurs, l'aspect environnemental a été peu traité. Certains projets ont pâti de ne pas pouvoir bénéficier pour la réalisation des équipements dédiés à l'hygiène, à la protection de l'environnement et de la santé, d'expertises spécialisées et d'études d'impacts répondant aux exigences de l'Agence de Protection de l'Environnement (ANPE). Dans un contexte global de déclin des recettes des communes, l'objectif de l'accroissement des ressources propres des collectivités n'a pas été atteint, du fait notamment du refus de paiement des taxes. Cependant les recettes des marchés de gros ont progressé.

### Efficience

Les modalités de financement (30% en autofinancement) ont contraint les communes, dans l'incapacité financière à régler cet autofinancement, à changer leurs priorités et les composantes des projets pour obtenir l'accord de la Caisse des prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL). **Les délais de réalisation ont été assez longs**, en raison de plusieurs problèmes de mise au point des projets et de mobilisation des budgets. Le choix des parties à mettre à niveau n'a pas été toujours efficient, en raison de critères de priorisation inadaptés et d'une faible implication des acteurs tout au long du processus. Les projets n'ont pas permis aux communes d'améliorer leurs recettes et le taux d'utilisation de la capacité des équipements a été faible. Le rôle de l'unité de gestion de projet dans le pilotage du projet n'a pas permis de résoudre les difficultés et d'améliorer l'efficience du projet.

### Impact

Dans l'ensemble, les travaux ont permis **d'améliorer les conditions de travail** des commerçants, ainsi que les services rendus aux consommateurs, même si des cas inverses ont été constatés. **L'impact sur les flux des produits n'a pas été positif** en raison notamment de la prolifération des circuits parallèles. De ce fait, **l'impact sur les recettes municipales et fiscales a été négatif**.<sup>2</sup>

### Viabilité/durabilité

La qualité des travaux d'infrastructures réalisés a été globalement **satisfaisante**. Les communes qui ont des recettes propres faibles ont eu un endettement difficile à assumer. Cependant, plusieurs marchés sont rentables et pourront faire face au remboursement des crédits. Par contre, la durabilité au niveau institutionnel est réduite.

### Valeur ajoutée de l'appui AFD

L'appui institutionnel préconisé par l'AFD a été suffisamment adapté et ciblé sur les actions à réaliser, en plus de la mise à niveau des infrastructures, pour assurer la **réussite du programme et l'atteinte des objectifs fixés**. Il s'agit d'une approche nouvelle pour laquelle l'apport de l'AFD a permis de se rendre compte de la manière de traiter le sujet. Néanmoins, **le fait que cette composante institutionnelle n'ait pas été consommée a limité l'apport concret et la valeur ajoutée de l'AFD**. De même, le schéma de pilotage retenu pour ce projet n'a pas permis de capitaliser cette valeur ajoutée concernant l'ensemble des procédures et modalités de réalisation de ce type de projet.

## Conclusions et enseignements

**Les objectifs du programme et les résultats attendus n'ont pas pris en compte plusieurs aspects du contexte de fonctionnement réel des marchés**, tels que l'importance grandissante des circuits parallèles, la flambée des prix, la faiblesse des contrôles, la transgression des réglementations, la résistance au paiement des taxes, etc.

**Les activités se sont limitées aux travaux d'infrastructure sans intégrer les volets organisationnels**, ce qui a perturbé fortement l'atteinte des objectifs.

Par ailleurs, **l'organisation et la planification mises en place pour la réalisation du programme étaient inadaptées** : projets communaux trop nombreux, mal ciblés et mal étudiés au départ, implication des communes dans le processus de décision d'études et de réalisation faible, manque de ressources et de compétences pour assurer la coordination et le pilotage du projet de l'unité de gestion de projet, manque d'implication des commerçants et des consommateurs eux-mêmes, etc.

Il est donc recommandé d'adopter une approche différente. Dans la perspective d'une éventuelle 2<sup>e</sup> phase d'un PMNCD, il est recommandé de **la limiter uniquement à une quinzaine de projets structurants et de revoir le schéma de financement** selon des modalités plus proches de la réalité économique des communes.